GRIDAUH

La règle locale d'urbanisme en question

Pré-rapport

Juillet 2011

La règle d'urbanisme est actuellement l'objet d'un débat. De nombreux horizons professionnels ou politiques vient l'accusation, justifiée ou non, que, dans la forme, les dispositions des documents d'urbanisme seraient souvent confuses. Dans le fond, elles seraient inutilement complexes et excessivement limitatives du droit de propriété, et cela sans véritable justification, voire de manière contre-productive au regard des objectifs poursuivis par les auteurs de ces documents d'urbanisme. Au final, la règle d'urbanisme serait une des causes de la pénurie foncière, de l'envolée des prix immobiliers et du mal-logement, mais aussi de l'étalement urbain effréné, de la surconsommation des espaces agricoles et naturels et de la dégradation des paysages et de la biodiversité.

Ce procès est ancien mais il semble actuellement reprendre une vigueur particulière et trouver auprès du législateur une oreille attentive. Ce qui rend particulièrement nécessaire la réflexion sur la règle d'urbanisme qui est l'objet de cette étude.

L'analyse des pathologies de la règle locale d'urbanisme n'est pas nouvelle. Diagnostic et propositions ont notamment été présentés lors de l'important colloque interdisciplinaire sur *La règle et l'urbanisme*, organisé en 1987 par l'Association des études foncières (ADEF)[1].

Dans le prolongement de ces réflexions, la loi *Solidarité et renouvellement urbains (SRU)* du 13 décembre 2000, qui a créé les PLU, destinés à remplacer progressivement les POS, entendait promouvoir une nouvelle conception de la règle d'urbanisme, axée sur le « projet d'aménagement et de développement durable » (PADD). Il en est indéniablement résulté une attention plus grande portée à la qualité globale de la réglementation locale d'urbanisme, mais sans pour autant que soit véritablement renouvelée la manière de réglementer.

La double crise actuelle, économique et environnementale, parce qu'elle ranime la réflexion sur la vocation des sols, a relancé le projet de réformer en profondeur la réglementation d'urbanisme à la française.

---

[1] *La règle et l'urbanisme, ADEF, 1987.* Sur les caractéristiques et les pathologies de la règle locale d'urbanisme, V. aussi (bibliographie non exhaustive) : *J.-B. Auby, Réflexion sur les caractères de la règle d'urbanisme, RD imm, p. 39 - J. Comby, Urbanisation interdite, Études fonc. mai-juin 2009, p. 6 - É. Fatôme, L'influence de la crise sur le droit de l'urbanisme, RD imm. 2010, p. 8 - G. Godfrin, Le plan local d'urbanisme victime des politiques anticrise, Constr.-Urb. 2009, étude 5 - H. Jacquot (dir.), Écriture du PLU, www.gridauh.fr - Y. Jégouzo, L'impact de la loi SRU sur le droit de l'urbanisme, BJDU 4/2001, p. 226 - J.-P. Lebreton, Le droit de l'urbanisme : de l'organisation générale de l'utilisation des espaces à la garantie d'octroi du droit de construire ?, Constr.-Urb. 2007, étude 18 - J.-P. Lebreton, Réforme législative de 2009 et flexibilité de la règle locale d'urbanisme, DAUH 2010, p. 57 - V. Lecoq, Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme, Pulim 2004 - S. Marie, Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme, thèse Caen 2009 - J. Morand-Deviller, Où va le droit de l'urbanisme et de l'environnement, Revue adm. 1998, p. 151 - S. Pérignon, Le nouvel ordre urbanistique, Ed. du Cridon-Defrénois 2004 -P. Soler-Couteaux, Les incertitudes de la règle d'urbanisme applicable à l'acte de construire, Petites affiches 17 juill. 1996, p. 22 - L'art dans les règles : aventures architecturales à Paris (ouvrage collectif), Picard 2000 -.* Pour une approche comparative, V. notamment : *Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'Ouest (ouvrage collectif), Les cahiers du GRIDAUH, n° 15, 2006.* Pour une approche historique, V. *J.-P. Demouveaux et J.-P. Lebreton, La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935, Éd. des journaux officiels, 2007*.

En juin 2010, le secrétaire d'État en charge de l'urbanisme a donc lancé la démarche *Urbanisme de projet,* en vue de poursuivre, sur des bases conceptuelles plus solidement affirmées, la réforme du droit de l'urbanisme engagée par la loi *SRU* et continuée par la loi *Grenelle II* du 12 juillet 2010. Un comité de pilotage a été mis en place, chargé notamment de réfléchir aux « *documents d'urbanisme de nouvelle génération* »[2].

*   *

Abondance réglementaire

Une des caractéristiques de la réglementation locale d'urbanisme est l'abondance. Les plans d'urbanisme manifestent souvent l'intention de leurs auteurs d'encadrer de manière détaillée l'utilisation du sol, en particulier pour ce qui est de la forme et de l'aspect des bâtiments[3].

Cette prolixité réglementaire n'est pas nouvelle. Déjà avant la décentralisation de l'urbanisme, des règlements-types[4] puis une « rédaction normalisée »[5] avaient offert aux rédacteurs des plans d'urbanisme une large palette de normes qu'il était tentant, voire évident, d'utiliser, en dépit des recommandations du ministère, qui les invitait à « *ne pas se laisser aller à l'abondance réglementaire* » et expliquait que « *la continence doit être la règle en matière de réglementation* »[6].

Si la décentralisation, au début des années 1980, a permis une meilleure adaptation de la réglementation locale d'urbanisme à la spécificité de chaque territoire, il n'en est généralement pas résulté une plus grande sobriété normative.

Cela s'explique sans doute en partie par les objectifs de plus en plus nombreux que le législateur assigne aux plans d'urbanisme[7].

Mais cela s'explique aussi par la confusion à laquelle a donné lieu l'obligation faite aux communes élaborant ou révisant leur POS de respecter, pour chaque zone, une structure réglementaire en quinze articles, directement inspirée de la « rédaction normalisé » de 1980[8]. En effet, ce qui était un cadre devant être respecté pour l'élaboration des règlements en vue d'en assurer la lisibilité a été perçue comme l'obligation de remplir toutes les rubriques affichées. Les intitulés des différents articles devant nécessairement être repris dans le règlement du POS, il n'a pas été résisté à la tentation de leur donner un contenu. Inscrire « néant » sous les articles non

---

[2] *Ministère de l'Écologie, Pour un urbanisme de projet, Dossier de presse, 23 juin 2010, consultable sur www.developpement.durable.gouv.fr.*

[3] Un rapport du Conseil général de l'environnement et de l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine observe que la précision des dispositions des articles 11 des POS et des PLU, relatifs à l'aspect extérieur de constructions, exprime fréquemment *« un conformisme social à forte influence électorale » : « beaucoup d'articles 11 décrivent de manière précise la maison " traditionnelle " à laquelle il est demandé de ne pas déroger » (Wellhoff et J.-M. Pérignon, Influence sur la qualité architecturale de la réglementation issue des documents d'urbanisme : du bon usage de l'article 11 des plans locaux d'urbanisme, CGEDD/IGAP mars 2010, p. 16).*

[4] V. notamment le programme-type pour les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension (PAEE) des lois de 1919-1924 *(Urbanisme, mars 1942, n° 76),* ou encore le règlement-type pour les plans d'urbanisme (PU) du décret de 1958 *(Pierre Rossillion, Les plans d'urbanisme, Berger-Levrault, 1963, n° 196 et s.).*

[5] Une circulaire du ministère de l'Environnement du 18 juin 1980 *sur à la pathologie des POS (non publiée)*, demande aux directions départementales de l'équipement de retenir, pour la rédaction du règlement des POS, de ne plus se servir des règlements-types en circulation, mais de s'inspirer de la *« rédaction normalisée »* jointe à la circulaire, puis reprises dans le guide du POS publié fin 1980 *(Min. Environnement, Plan d'occupation des sols, Doc. française 1980)*.

[6] *Circ. Environnement,18 juin 1980 sur la pathologie des POS, préc..*

[7] L'article L. 121-10, devenu en 2000 l'article L. 121-1, est en effet régulièrement augmenté de nouveaux objectifs sociaux, économiques ou environnementaux.

[8] Cette structure obligatoire est fixée par l'article A. 123-2 du code de l'urbanisme, introduit par un arrêté du 11 mai 1984, toujours en vigueur aujourd'hui pour le règlement des POS.

« renseignés » du règlement pouvait d'ailleurs être ressenti comme un abandon de compétence, ce qui n'a pas joué non plus dans le sens de l'économie normative.

Lorsque le PLU a été créé, les auteurs du décret d'application de la loi *SRU* ont décidé de ne pas imposer de structure réglementaire préétablie, afin de donner aux communes une plus grande liberté de conception du règlement. L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme se contente donc d'énumérer ce que le règlement du PLU peut contenir. Les rubriques correspondent cependant à quatorze des quinze articles de la structure obligatoire du règlement de POS, et ont reçu la même numérotation. En pratique, les rédacteurs des PLU ont presque toujours repris cette présentation en quatorze articles.

Mais si l'article R. 123-9 contribue à l'abondance réglementaire, ce n'est pas seulement parce qu'il sert de modèle pour la structure du règlement du PLU, mais aussi, et peut-être surtout, parce qu'il sous-tend une certaine conception de l'encadrement de l'utilisation du sol. Lorsqu'il habilite les auteurs du PLU à déterminer *« la superficie minimale des terrains constructibles », « l'implantation des constructions par rapport aux voies », « l'implantation des constructions les unes par rapport aux autres », « la hauteur maximale des constructions », « l'aspect extérieur des constructions », « les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement », « le coefficient d'occupation du sol »*, etc., l'article R. 123-9 semble privilégier l'effet de la règle locale d'urbanisme, à savoir les restrictions au droit de propriété, sur son objectif, sur les « motifs d'urbanisme » qui doivent la légitimer[9]. Certes, à lire l'article R. 123-2, le rapport de présentation doit exposer *« les motifs de la délimitation des zones [et] des règles qui y sont applicables »*. Mais, ce texte semble avoir été le plus souvent oublié et, dans les faits, bon nombre de règlements ont été conçus moins en tant que normes définissant des objectifs à atteindre (en termes de forme urbaine, de traitement des espaces libres, d'intégration architecturale et paysagère, de qualité de desserte…), que sous forme d'interdictions précises fixant les moyens pour y parvenir[10].

Or, c'est cette façon d'envisager la fonction de la règle d'urbanisme qui est aujourd'hui remise en cause au plus haut niveau de l'État. Dans son discours d'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine, le 17 septembre 2007, le Président de la République a émis de vives réserves sur *« la conception des documents d'urbanisme »*, et a exprimé le souhait *« que les règles de construction et d'urbanisme laissent plus de latitude quant au choix des moyens à retenir pour atteindre les objectifs : on a été à la limite supérieure des contraintes ; cela va finir par étouffer toute possibilité de création et d'innovation »*[11].

---

[9] CE Sect. 7 février 1986, Colombet, n° 36746, Rec. ; CE 7 mai 1986, Sté Guyenne et Gascogne, n° 57902 ; CE 2 décembre 1991, Chambre départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes, n° 95067, Rec., t.

[10] La reconnaissance, en 1789, du caractère « sacré » du droit de propriété, explique qu'il a longtemps été considéré que les autorités en charge de la police administrative ne pouvaient pas y porter atteinte autrement qu'en déterminant les objectifs à atteindre, tout en laissant au propriétaire une latitude dans le choix des moyens. Dans l'édition de 1946 de son manuel, Marcel Waline observe cependant une évolution de la jurisprudence à cet égard : *« Le Conseil d'État a tendance à […] reconnaître [à l'Administration] des pouvoirs de plus en plus grands. Autrefois, il reconnaissait seulement aux autorités réglementaires le pouvoir d'indiquer aux propriétaires certains buts à atteindre, mais en leur laissant le choix des moyens à employer pour y parvenir. Puis, il admit qu'en matière sanitaire qu'il était légal d'imposer aux propriétaires l'assainissement des habitations et de leur indiquer impérativement les procédés à employer pour cela. Aujourd'hui enfin, sa jurisprudence a tendance à admettre qu'en toutes matières l'Administration a le droit de prescrire non seulement les résultats à atteindre, mais même les mesures précises à prendre dans ce but »* (M. Waline, Manuel élémentaire de droit administratif, 4e éd., 1946, p. 254). Le contenu réglementaire des documents d'urbanisme, de l'après-guerre à nos jours, s'explique en partie par cette évolution de la conception de la relation entre le droit de propriété et l'intérêt général.

[11] Le texte de ce discours peut être lu sur *www.elysees.fr.* La nécessité de donner plus d'importance, dans la conception de la réglementation d'urbanisme, aux finalités qu'aux moyens avait, il y a plus de vingt ans, été mise en évidence lors du colloque de l'ADEF, notamment par Jean-François Tribillon. Pour ce professeur d'urbanisme, le plan d'urbanisme *« devrait se contenter de définir des exigences à atteindre d'ordre sitologique, écologique, architectural [qui] définissent des objectifs à atteindre mais laissent libres les usagers du choix des moyens pour les atteindre » (De la normalisation de l'occupation des sols à la gestion urbanistique de la ville : pour un redéveloppement de la règle d'urbanisme, in La règle et l'urbanisme, op. cit., pp. 148-149).* Plus récemment, le Conseil national de l'Ordre des architectes préconisait que *« la*

Dans le même sens, dans le cadre de la réflexion en cours sur l'*Urbanisme de projet*, le ministère de l'Écologie a pu ainsi dénoncer *« l'accumulation des règles qui ne sont pas pensées en fonction des besoins de chaque territoire et qui ne traduisent pas un projet politique »*[12].

Et il est vrai qu'un certain nombre de POS et de PLU comportent des dispositions stéréotypées, dont on pressent qu'elles sont moins la traduction d'un projet d'urbanisme propre à chaque territoire ou partie de territoire, que l'effet d'un mimétisme réglementaire dans une aire géographique donnée, ainsi que l'effet d'habitudes réglementaires ayant résisté aux modifications et révisions successives du document d'urbanisme[13]. Ce penchant à copier et à reproduire a été favorisé par le choix fait par la loi du 7 janvier 1983 de décentraliser le POS au niveau des communes, dont la très grande majorité n'avait pas les moyens – matériels certainement, intellectuels souvent – de concevoir un projet et, sur cette base, une réglementation adaptée.

* *

Domination de la règle quantitative

Dès lors que les auteurs des plans d'urbanisme ont la volonté de fixer avec précision la manière dont doivent être utilisés les terrains, il n'est pas étonnant que les normes « quantitatives » y tiennent une place majeure, notamment parce qu'elles sont considérées comme immédiatement lisibles pour le profane.

Les règles quantitatives sont principalement des règles « métriques » : distance minimale, hauteur maximale, emprise au sol maximale, superficie de terrain minimale, surface hors œuvre nette maximale, surface minimale d'espaces verts… Mais elles consistent aussi en diverses autres contraintes numériques, telles que l'obligation de réaliser au minimum ou au maximum tel nombre de places de stationnement, ou encore l'obligation de planter tant d'arbres.

Le penchant pour la règle quantitative s'explique en grande partie par les origines de la planification réglementaire française, issue des vieilles polices de la circulation, de la sécurité et de la salubrité publiques, et de l'esthétique. Dans le cadre de ces polices, l'État, à partir du XVIIe siècle, a édicté des dispositions réglementant de plus en plus précisément, par recours aux unités de mesure, la hauteur et le prospect des bâtiments. Les textes ont d'abord concerné la seule ville de Paris[14] , puis l'ensemble du territoire[15]. Ces règles métriques inspireront naturellement les auteurs des projets d'aménagement, d'extension et d'embellissement (PAEE) créés par les lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924, puis, par transmission généalogique, les plans d'urbanisme élaborés en application des lois postérieures : projets régionaux d'urbanisme du décret du 25 juillet 1935, projets d'aménagement de la loi du 15 juin 1943, plans d'urbanisme (PU) du décret du 31 décembre 1958, POS de la loi du 30 décembre 1967 et PLU de la loi du 13 décembre 2000.

---

réglementation issue des documents d'urbanisme [soit] rédigée en termes d'objectifs et non de solutions ou de résultats » et, en conséquence, qu'*« une place plus importante [soit] laissée à l'interprétation » (Incidences de la réglementation des documents d'urbanisme sur la création et la qualité architecturales, juin 2009).*

[12] *Ministère de l'Écologie, Dossier de presse du séminaire « Pour un urbanisme de projet », 27 mai 2011, p. 3, consultable sur www.developpement-durable.gouv.fr.*

[13] Cette manière de réglementer par mimétisme et habitude concerne en particulier les règles de prospect. On a pu parfois observer que la règle de distance par rapport aux limites séparatives, telle qu'inscrite dans un PLU récemment approuvé, existait déjà, dans des termes quasi identiques, dans la première version du POS rédigée par les services de l'État dans les années 1970, et qu'elle est par ailleurs identique ou très proche de celle figurant dans le PLU d'autres communes du département…

[14] *Ordonnance du bureau des finances du 18 août 1667, lettres-patentes du 25 août 1784, décret impérial du 27 juillet 1859, décret des 23 juillet 1884, décret du 13 août 1902.*

[15] En 1903 a été publié un règlement sanitaire type *applicable aux villes, bourgs et agglomération*, ayant vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire.

La centralisation a aussi favorisé cette mise en chiffres de l'urbanisme, car, nécessairement unificatrice, elle a produit les règlements-types puis la « rédaction normalisée » *(V. supra)*, documents de référence forcément détachés des réalités de terrain et donc porteurs d'une abstraction urbanistique favorable à une expression métrique des règles[16]. Rappelons que la structure du règlement du PLU proposée par l'article R. 123-9 descend en droite ligne de ces modèles.

Il est indéniable que la réglementation quantitative peut être la traduction efficace à certains projets : ainsi, dans le cadre d'une opération d'urbanisation volontaire, une discipline très rigoureuse en termes d'implantation, de hauteur et d'aspect des bâtiments sera le moyen de donner à un quartier nouveau une homogénéité et, partant, une identité propre ; on ne peut oublier que certains hauts lieux du patrimoine urbain sont le produit de règles géométriques inscrites dans des plans-masse exigeants[17]. Même dans le cadre de l'urbanisme du quotidien, les règles quantitatives peuvent parfois constituer une réponse adaptée à des préoccupations d'urbanisme particulières[18].

Mais, utilisées sans précaution et sans projet, les règles quantitatives, et notamment les règles métriques, ont l'inconvénient d'être rigides et de ne pas permettre la prise en considération de la spécificité, intrinsèque ou contextuelle, de chaque opération de construction ou d'aménagement. Comme l'urbanisme cède la place à l'arithmétique, il arrive qu'elles conduisent l'autorité administrative à s'opposer à des projets de bonne qualité architecturale et urbaine ou, au contraire, à accepter des projets manifestement insatisfaisants. Parfois même, elles bloquent toute possibilité d'utilisation de terrains à vocation urbaine, participant ainsi à la pénurie foncière.

Pourtant, le procédé de la réglementation quantitative est privilégié dès qu'apparaît la nécessité d'infléchir ou de mieux encadrer le comportement des utilisateurs du sol. Le COS, en particulier, est assez largement considéré comme la règle à tout faire[19]. Ainsi, alors que ces dernières années, notamment dans les grandes villes, les communes, dans l'esprit de la loi *SRU*, se sont efforcées de réduire dans leur PLU, parfois de manière très significative, la place des règles métriques, l'évolution législative récente est allée à contre-courant en donnant une nouvelle utilité à ce type de règles : possibilité d'instituer un bonus de constructibilité au profit des constructeurs socialement ou environnementalement vertueux[20] (V. *infra*), possibilité de fixer une densité minimale[21]… Il y a là

---

[16] Le guide du POS de 1980 *(Min. Environnement, Plan d'occupation des sols, préc.)*, composé de cinq importants tomes, est à cet égard symptomatique: son tome 1er, relatif au règlement du POS, consacre le règne des unités de mesure ; le tome 4, portant spécifiquement sur le COS, parangon de la règle métrique, énonce, page après page, les possibilités infinies offertes par cet outil réglementaire…

[17] On peut bien sûr citer les chefs-d'œuvre de l'urbanisme classique (les places royales de Paris et de province, voire certains vastes ensembles urbains (Versailles, Bordeaux…), mais aussi les percées du Second Empire ou certains quartiers de la Reconstruction (Le Havre notamment).

[18] Ainsi, on peut admettre qu'il soit indispensable de définir, sur l'arrière des terrains, des distances d'implantation des bâtiments de part et d'autre des limites séparatives, et qu'il soit difficile, dans une optique d'égalité entre voisins et donc de sérénité des rapports de voisinage, de fixer une autre règle qu'une distance métrique. On peut aussi admettre le recours à un COS faible pour certaines destinations des bâtiments (bureaux, commerces…), s'il importe, dans tel ou tel secteur, de dissuader, sans pour autant interdire, ces destinations, ou de favoriser la réalisation de programmes mixtes.

[19] Ainsi, le rapport du groupe 1 du Grenelle de l'environnement préconisait, pour lutter contre l'étalement urbain, la *« création de zones de densification environnementales (ZDE) dotées de COS majorés à proximité immédiate des transports en commun » (Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie, oct. 2008, p. 16)*. De même, le premier rapport Attali suggérait, pour développer l'activité du bâtiment, de *« donner aux préfets le pouvoir de relever d'office le coefficient d'occupation du sol s'il est manifestement malthusien » (« décision » 167, p. 133)* et de *« permettre la différenciation du COS selon le type de locaux » (Commission pour la libération de la croissance française, Premier rapport, janv. 2008, décision 167).*

[20] La loi *Mobilisation pour le logement du 25 mars 2009* a ainsi habilité les communes à autoriser un dépassement de 20 % du plafond de densité résultant directement du COS ou indirectement de la hauteur maximale, du gabarit maximal ou de l'emprise au sol maximale, en vue de la réalisation de logements non sociaux *(C. urb., art. L. 123-1-1, al. 6)* et un dépassement de 50 % en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux *(C. urb., art. L. 127-1)*. La loi *Grenelle II* du 12 juillet 2010, remaniée sur ce point par la loi du 5 janvier 2011, habilite les communes à autoriser un dépassement,

un important paradoxe, révélateur des contradictions qui traversent la règle d'urbanisme, et justifiant par lui-même la réflexion engagée par le ministère afin de consolider le socle conceptuel de la planification urbaine.

* *

Réglementation quantitative et sécurité juridique

En dépit des effets pervers qu'elle peut produire, la règle quantitative – à l'inverse de la règle « qualitative » (V. *infra*) – est souvent présentée comme ayant le mérite d'offrir aux utilisateurs du sol une grande sécurité juridique, tout en facilitant le travail des services instructeurs des demandes d'autorisation d'urbanisme : une règle qui n'a pas à être prolongée par une appréciation au cas par cas permet à l'utilisateur du sol de savoir à l'avance ce qu'il a le droit de faire sur son terrain, et le protège contre le risque d'appréciation divergente de l'Administration ou du juge. Il faut cependant relativiser la sécurité juridique conférée par ce type de règles :

D'une part, l'application des règles quantitatives (hauteur maximale, distance minimale par rapport aux limites, COS, nombre de places de stationnement…) est certainement assez facile si le terrain est un rectangle bordant une voie publique, s'il est parfaitement plat, si sa contenance et ses limites sont parfaitement connues, et si le bâtiment qu'il est envisagé d'y implanter présente un volume simple et doit avoir une destination unique. Mais, dans les autres cas, il arrive fréquemment que la règle quantitative, lorsqu'elle n'a pas été minutieusement étudiée, ne puisse s'appliquer mécaniquement et doive donc être interprétée par l'autorité administrative ou le juge[22]. Elle n'est alors, à cet égard, pas plus sécurisante que la règle qualitative. Elle l'est peut être même moins car sa rigueur pourra inciter l'autorité administrative, si cela n'a aucune incidence en termes d'urbanisme, à « tolérer » un écart de quelques décimètres de hauteur ou de quelques mètres carrés de surface, au risque d'un recours et d'une annulation.

D'autre part, on peut se demander si la rigidité des règles quantitatives n'a pas tendance à favoriser l'instabilité de la réglementation, ce qui n'est pas un facteur de sécurité juridique. En effet, le plan d'urbanisme aura tendance à être fréquemment retouché pour lever les difficultés d'interprétation de ces règles ou pour mieux les adapter à la diversité des situations[23]. Les règles seront alors augmentées de précisions ou assorties d'exceptions qui, en complexifiant

---

selon les cas, de 30 % ou 20 % du plafond de densité, en vue de la construction de bâtiments énergétiquement performants *(C. urb., art. L. 128-1 et L. 128-2).*

[21] Depuis la loi *Grenelle II*, le règlement du PLU peut *« imposer dans les secteurs qu'il délimite une densité minimale de construction » (C. urb., art. L. 123-1-5, 13° bis)*.

[22] Pour ne prendre que cet exemple, l'application de la règle métrique de hauteur maximale pose de nombreuses interrogations : quel niveau de sol prendre en compte lorsque le terrain est en pente ?, doit-on prendre en compte le sol « naturel », le sol avant travaux ou le sol résultant des travaux ? quel est le point haut du bâtiment à prendre en compte lorsque le bâtiment à un volume complexe ou qu'il ne présente pas les caractéristiques envisagées par le PLU (« égout de toiture », « faîtage », « comble »…) ?, comment apprécier le rapport hauteur/distance lorsque la limite séparative n'est pas bornée, lorsqu'un mur de clôture mitoyen (voire à statut incertain) existe en limite, lorsque la façade présente des saillies, décrochements et autres irrégularités ?, etc… Le Conseil d'État est encore intervenu récemment pour résoudre le problème de savoir si, pour calculer la hauteur d'un bâtiment, il fallait ou non prendre en compte l'épaisseur de la « dalle en hérisson » sur laquelle il a été élevé *(CE 14 mars 2011, commune d'Ajaccio, n° 309097).*

[23] Soazic Marie souligne le paradoxe : *« Une rédaction précise, détaillée, et laissant en conséquence peu de marge d'appréciation, peut répondre à la volonté d'assurer la prévisibilité des décisions des autorités compétentes sur les demandes d'autorisation et de préserver la sécurité juridique. […]. Mais la sécurité juridique peut aussi y perdre, dans la mesure où les règles étant peu flexibles […], l'intervention de changements dans les circonstances doit en conséquence se traduire par la mise en œuvre des procédures d'adaptation, avec une fréquence inévitablement importante et, de sorte, diminuer la fiabilité de la règle d'urbanisme » : Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme, thèse Caen 2009, pp. 71,80 et 81.*

progressivement la réglementation d'urbanisme, pourront d'ailleurs générer de nouvelles difficultés d'interprétation.

Les critiques adressées aux règles quantitatives ne signifient pas pour autant qu'elles doivent être rejetées : utilisées non pas systématiquement mais avec discernement, elles peuvent en effet constituer une réponse satisfaisante à certaines préoccupations d'urbanisme, notamment là où il importe de faire respecter un strict gabarit des bâtiments (V. *supra*). Les rédacteurs des plans d'urbanisme doivent seulement être conscients qu'elles ne sont qu'une manière de réglementer parmi d'autres (V. *infra*), et surtout que leur emploi ne se justifie qu'en fonction d'études préalables de la structure foncière et du projet de territoire à mettre en œuvre.

* *

Récentes tentatives de desserrement des contraintes de la réglementation quantitative

Diverses modifications du code de l'urbanisme intervenues récemment traduisent de la part du législateur une *« sorte de suspicion du caractère non entièrement justifié des contraintes »* des plans d'urbanisme[24]. Ces modifications législatives révèlent une prise de conscience du problème posé par la règle d'urbanisme, mais également la difficulté de résoudre ce problème sans … recours à la méthode quantitative !

D'une part, la loi *Accélération des programmes de construction* du 17 février 2009 a créé une procédure dite de « modification simplifiée »[25], applicable en particulier *« lorsque la modification […] porte uniquement sur des éléments mineurs »*[26], c'est-à-dire, doit-on comprendre, ayant un impact modeste sur la forme et le fonctionnement urbains. Le décret d'application du 19 novembre 2009, procède à une énumération de ces *« éléments mineurs »*[27] : pour l'essentiel, sont considérés comme mineurs, et donc susceptibles de bénéficier de la nouvelle procédure de modification simplifiée, les allègements des règles métriques. La procédure peut, en effet, être utilisée pour : *« b) Augmenter, dans la limite de 20 %, le coefficient d'emprise au sol, le coefficient d'occupation des sols ou la hauteur maximale des constructions, ainsi que les plafonds dans lesquels peut être autorisée l'extension limitée des constructions existantes ; / c) Diminuer les obligations de recul des constructions par rapport aux limites de leur terrain d'assiette ou par rapport aux autres constructions situées sur le même terrain ; d) Diminuer, dans la limite de 20 %, la superficie minimale des terrains constructibles »*[28]. L'institution de la procédure de modification simplifiée est motivée par le constat que les plans d'urbanisme comportent souvent des règles trop contraignantes. On observe que ce sont plus particulièrement les règles métriques qui sont visées. Il est cependant permis de s'interroger sur la méthode retenue : il ne s'agit nullement de promouvoir une nouvelle manière de réglementer, mais seulement de prendre acte de la place excessive des règles métriques et de proposer le desserrement du corset, ce qui revient à déplacer le curseur et donc… le problème.

D'autre part, se sont multipliées ces dernières années des exceptions aux règles des plans d'urbanisme, exceptions dont la singularité est d'avoir une source juridique extérieure au plan d'urbanisme. Ces exceptions « extrinsèques » sont parfois édictées directement par la loi : le code de

[24] *É. Fatôme, L'influence de la crise sur le droit de l'urbanisme, préc., pp. 13 et 14.*

[25] Il s'agit d'une procédure de modification sans enquête publique.

[26] *C. urb., art. L. 123-13, al. 7.*

[27] *C. urb., art. R. 123-20-1.*

[28] Compte tenu des incidences qu'ils peuvent avoir sur la forme urbaine, on peut se demander si ces allègements doivent toujours être considérés comme « mineurs »…

l'urbanisme permet ainsi de ne pas respecter les dispositions du plan d'urbanisme lorsqu'il s'agit de reconstruire ou de restaurer un bâtiment[29], ou lorsqu'il s'agit d'intégrer à un bâtiment des matériaux, procédés et dispositifs énergétiquement performants[30]. Les exceptions extrinsèques peuvent par ailleurs résulter de délibérations locales (distinctes de celles approuvant, révisant ou modifiant le POS ou le PLU) et permettent de dépasser le plafond de constructibilité fixés par le plan : ainsi, la loi *Mobilisation pour le logement* du 25 mars 2009, habilite les communes à autoriser le dépassement de 20 % du plafond de densité résultant directement du COS ou indirectement de la hauteur maximale, du gabarit maximal ou de l'emprise au sol maximale, en vue de la construction et de l'agrandissement de bâtiments d'habitation[31], et à autoriser le dépassement de 50 % du plafond de densité, en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux[32] ; par ailleurs, la loi *Grenelle II* du 12 juillet 2010, remaniée par la loi du 5 janvier 2011, habilite les communes à autoriser un dépassement, selon les cas, de 30 % ou 20 % du plafond de densité, en vue de la construction de bâtiments énergétiquement performants[33]. L'introduction par la loi de ces très complexes mécanismes d'exceptions extrinsèques est particulièrement contestable[34] . Ils consistent en effet à distribuer des bonus de constructibilité aux constructeurs considérés comme vertueux, et cela sans égards pour la forme et le fonctionnement urbains. Ils contribuent donc à dévaloriser la réglementation locale d'urbanisme. Ils sont en définitive la négation de l'idée d'urbanisme de projet.

* *

D'une logique de normes à une logique de projets

Selon le comité de pilotage *Urbanisme de projet*, mis en place en juin 2010, il convient de repenser la manière de réglementer et de *« passer d'une logique de normes à une logique de projets »*[35]. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille « déréglementer » l'utilisation du sol. Il est plutôt question de réglementer autrement en mettant la règle d'urbanisme au service du projet : *« Le projet doit précéder […] toute réglementation, et non l'inverse »*[36]. Il ne doit donc pas exister de règle non pensée en fonction d'un « motif d'urbanisme ».

L'idée que la règle locale doit servir un projet n'est pas neuve. Déjà en 1980, le ministère de l'Environnement expliquait : *« La règle ne doit statuer que sur l'objectif souhaité et être ajustée à lui. Elle doit être purgée de tout ce qui ne sert pas cet objectif et cette purge consiste parfois à n'édicter aucune*

---

29 *C. urb., art. L. 111-3*, issu de la loi *Solidarité et renouvellement urbains* du 13 décembre 2000 et complété par la loi *Urbanisme et habitat* du 2 juillet 2003 et par la loi *de simplification et de clarification du droit* du 12 mai 2009. *V. G. Godfrin, Généralisation du droit de reconstruire à l'identique, Constr.-Urb., 2009, comm. 113.*

30 *C. urb., art. L. 111-6-2*, issu de la loi *Grenelle II* du 12 juillet 2010.

31 *C. urb., art. L. 123-1-1*, al. 6. Notons qu'appliquer un pourcentage à une figure géométrique (le gabarit) laisse perplexe.

32 *C. urb., art. L. 127-1.*

33 *C. urb., art. L. 128-1 et L. 128-2.*

34 Pour une analyse critique de ces mécanismes, V. *É. Fatôme, L'influence de la crise sur le droit de l'urbanisme, préc ; J.-P. Lebreton, Réforme législative de 2009 et flexibilité de la règle locale d'urbanisme, DAUH 2010, p. 57 ; G. Godfrin, Le plan local d'urbanisme victime des politiques anticrise, Constr.-Urb. 2009, étude 5.*

35 *Ministère de l'Écologie, Urbanisme de projet : le comité de pilotage dévoile ses préconisations, Communiqué de presse, 28 avril 2011, consultable sur www.developpement.durable.gouv.fr.*

36 Déclaration des présidents des groupes de travail mis en place dans le cadre de la démarche *Urbanisme de projet (Ministère de l'Écologie, Dossier de presse du séminaire « Pour un urbanisme de projet », 27 mai 2011, p. 11, consultable sur www.developpement-durable.gouv.fr).*

règle »[37]. L'urbanisme de projet n'a cependant été véritablement consacré par le code de l'urbanisme qu'avec la loi *Solidarité et renouvellement urbains (SRU)* du 13 décembre 2000. Cette loi a créé le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), pierre angulaire du nouveau document local d'urbanisme, le PLU. Le PADD définit les *« orientations générales »* pour le territoire couvert par le PLU[38]. En complément, des projets portant sur tel ou tel secteur peuvent être définis sous formes d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP)[39], opposables aux utilisateurs du sol[40]. Le règlement *stricto sensu* du PLU, dans ses parties écrite et graphique, n'a en théorie pas d'autre fonction que de rendre possible et d'encadrer le projet de territoire défini dans le PADD et prolongé éventuellement dans les OAP.

Mais, pour des raisons tenant au poids des habitudes, confortées par la manière dont l'habilitation à réglementer est énoncée dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme (V. *supra*), les promesses de la loi *SRU* n'ont pas été tenues, ce que constate le comité de pilotage *Urbanisme de projet* : *« Le droit et les pratiques actuelles en matière d'urbanisme ne mettent pas assez le projet au cœur du système et cela qu'il s'agisse de projets de ville, de projets d'aménagement urbain ou de construction »*[41].

C'est ce qui explique que la question de la manière de réglementer revienne aux premiers plans de l'actualité dans le cadre des réflexions en cours sur l'« urbanisme de projet ». Mais il ne s'agit pas seulement de relancer la démarche de projet initiée par la loi *SRU*, notamment à travers le PADD. Le concept d'« urbanisme de projet », qui s'inscrit dans une large mesure dans la trace du PADD, veut aller plus loin en ouvrant la porte à l'« appel à projet » pour aménager certains secteurs. Il recouvre donc deux degrés d'intention pour le territoire couvert par le plan d'urbanisme :

Le plan d'urbanisme doit d'abord définir un projet global pour le territoire qu'il régit. C'est le **projet de territoire**[42]. Il a, d'une part, pour objet de maintenir en l'état certains secteurs – c'est sa dimension « passive ». Il faut en effet admettre que, à l'échelle du territoire couvert par le plan, protéger c'est aussi projeter. Les secteurs concernés sont soit des espaces non destinés à l'urbanisation (espaces naturels ou agricoles), dans lesquels la règle d'urbanisme a pour fonction de réduire drastiquement les possibilités d'utilisation du sol, soit des espaces actuellement urbanisés, dont le projet de territoire entend conserver la forme et le fonctionnement, et dans lesquels la règle n'a d'autre rôle que de maintenir l'équilibre existant, tout en permettant, voire en incitant, certaines évolutions relevant de l'urbanisme du quotidien. Le projet de territoire a, d'autre part, pour objet, d'envisager la transformation de certains secteurs (création de quartiers nouveaux, restructuration de quartiers existants, réalisation de grands équipements urbains…) – c'est sa dimension « active ».

Ces derniers secteurs ont pour vocation d'accueillir des **projets d'aménagement ou de construction**. Le plan d'urbanisme peut cependant les envisager de deux façons.

---

[37] *Min. Environnement, Plan d'occupation des sols, T. 1 : Le règlement d'urbanisme, op. cit., p. 31.* La circulaire du 18 juin 1980 *sur la pathologie des POS (non publiée)* ajoutait que l'élaboration d'un plan d'urbanisme *« restera toujours difficile en l'absence de conviction sur les objectifs à atteindre ».*

[38] *C. urb., art. L. 123-1-3.* Le « s » de *« durables »* a été ajouté par la loi *Grenelle II* du 12 juillet 2010, qui a par ailleurs précisé le contenu du PADD (V. *infra*).

[39] *C. urb., art. L. 123-1-4.* Selon la loi *SRU*, les orientations spécifiques à tel ou tel secteur étaient intégrées au PADD. Elles en ont été dissociées par la loi *Urbanisme et habitat* du 2 juillet 2003, sous l'appellation d'*« orientations d'aménagement »* (OA). Depuis la loi *Grenelle II* du 12 juillet 2010, qui en a redéfini le contenu (V. *infra*), elles sont dénommées *« orientations d'aménagement et de programmation »* (OAP).

[40] *C. urb., art. L. 123-5, al. 2*. Parce qu'elles combinent la vision positive du projet et la portée contraignante de la règle, les OAP peuvent être qualifiées de « projets-règles ».

[41] *Ministère de l'Écologie, Dossier de presse du séminaire « Pour un urbanisme de projet », 27 mai 2011, p. 3, consultable sur www.developpement-durable.gouv.fr.*

[42] Si le territoire concerné est principalement urbain, on peut préférer le terme de « projet urbain ».

Il peut choisir de déterminer ces projets avec une certaine précision, dans leur forme et leur fonction. Pour les secteurs en cause, la règle d'urbanisme assure donc directement la déclinaison du projet de territoire.

Le plan d'urbanisme pourrait aussi choisir de « laisser venir » les projets d'aménagement ou de construction. L'idée est que, dans les secteurs concernés, le plan est conçu de manière à susciter les initiatives, qu'elles soient publiques ou privées, selon une logique d'« appel à projet ». Garante des équilibres généraux et de la cohérence de son territoire, la commune ou l'EPCI définit donc un encadrement minimum du développement de ces secteurs[43], sous forme d'orientations générales. En revanche, les caractéristiques détaillées de chaque projet d'aménagement ou de construction à y réaliser ne sont pas définies en amont. Elles le seront en aval, dans le cadre, d'une part, d'une négociation entre la commune ou l'EPCI et le porteur de projet et, d'autre part, lorsque l'importance du projet le requiert, d'une concertation avec les habitants et autres personnes intéressées. L'encadrement juridique de chaque projet procédera alors :

-soit d'une convention d'un nouveau genre qui pourrait s'inspirer des procédés contractuels actuellement en vigueur (concession d'aménagement, convention particulière de participation en ZAC, cahier des charges de cession de terrain, convention de projet urbain partenarial…) - convention qui présenterait en outre le double intérêt de permettre de régler la question du financement des équipements publics rendus nécessaires par l'opération d'aménagement ou de construction et d'obtenir du porteur de projet le respect de contraintes environnementales ne rentrant pas dans le champ de la réglementation d'urbanisme - [44] ;

-soit d'une modification du PLU[45] destinée à donner au projet d'aménagement ou de construction un encadrement réglementaire idoine ;

-soit des deux à la fois.

En définitive, l'« urbanisme de projet » met la règle locale d'urbanisme au service du projet de territoire qu'il dessine et des projets d'aménagement ou de construction qu'il prédéfinit ou qu'il suscite.

* *

L'outil et la main

En dépit des imperfections du code de l'urbanisme, notamment de l'article R. 123-9, l'outil PLU, tel que créé par la loi *SRU* et remanié par la loi *Urbanisme et habitat* du 2 juillet 2003 et par la loi *Grenelle II* du 12 juillet 2010, paraît à même de porter un « urbanisme de projet ». C'est donc moins le droit du PLU que la pratique du PLU qui fait difficulté. L'outil est bon mais a besoin d'une main adroite.

La bonne méthode d'élaboration (ou de révision) du PLU est connue. À partir d'un diagnostic territorial rigoureux, est défini le projet de territoire – qui deviendra le PADD –, dans le *« respect »*[46] duquel sont conçus les projets d'aménagement de tel ou tel secteur – qui deviendront les OAP. Le règlement (parties écrite et graphique) peut alors être mis au service de ce projet à deux degrés. Les

---

[43] La collectivité ne peut cependant laisser la voie trop largement ouverte, sauf à nier les compétences et les responsabilités constitutionnelles que lui donnent la Charte de l'environnement, en particulier son article 6 selon lequel : « *« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».*

[44] Sur ces questions, V. *Th. Tuot, Droit public et environnement : nouveaux concepts, nouveaux outils ?, in Mélanges Étienne Fatôme, Dalloz 2011, p. 451.*

[45] Par le biais éventuellement d'une déclaration de projet.

[46] *C. urb., art. L. 123-1-4, al. 1.*

risques de débordement normatif sont réduits puisque les dispositions du règlement n'ont d'autre fonction que de décliner le projet, et d'en devenir finalement un élément constitutif.

Pour contraindre les auteurs du PLU à n'édicter que les règles strictement nécessaires et adaptées à la réalisation du projet de territoire exprimé dans le PADD, il faut rappeler que l'article R. 123-2 les oblige à exposer dans le rapport de présentation les motifs de la réglementation d'urbanisme. Appliquée avec rigueur, cette contrainte formelle, qui implique une réflexion sur le pourquoi de chaque règle ne peut que favoriser l'édiction d'une réglementation sobre et efficace, par exclusion de toute norme qui ne peut être expliquée et justifiée.

Lorsqu'il apparaît nécessaire de réglementer, il importe de retenir la manière de réglementer la mieux adaptée à chaque objectif d'urbanisme poursuivi, en n'oubliant pas que la combinaison des différents procédés réglementaires disponibles permet toutes les variations possibles.

Tout d'abord, le choix du procédé réglementaire consiste à opter pour la règle écrite ou pour la règle graphique[47]. Si l'on met à part le choix des zones[48] et secteurs[49], dont le statut est peu ou prou défini par le code lui-même, la réglementation graphique présente notamment deux avantages : d'une part, elle permet une localisation fine des règles, alors que la réglementation écrite est nécessairement plus uniformisatrice ; d'autre part, elle permet, mieux que la règle écrite, de choisir le degré de précision normative souhaité, allant de la contrainte rigide (marge de recul précise…) à la souplesse du schéma d'orientations.

Ensuite, s'il a été décidé de réglementer par écrit, deux procédés réglementaires principaux peuvent être distingués :

La **règle quantitative**, qui consiste à énoncer, sous forme d'interdictions chiffrées (ne pas dépasser x mètres de hauteur, ne pas réaliser moins de x places de stationnement…) le résultat attendu, peut, comme il a été dit, être une réponse adaptée à certaines préoccupations d'urbanisme. Mais, compte tenu de sa rigidité, il importe de n'y recourir qu'avec circonspection.

La **règle « qualitative »** ou « appréciative », qui peut être autonome ou être une exception assortissant une règle quantitative, consiste à énoncer positivement l'objectif à atteindre. La règle quantitative peut être plus ou moins précise, selon la marge d'appréciation laissée aux utilisateurs du sol. La marge peut-être très faible, laissant peu de latitude dans le choix des moyens de respecter la règle (par exemple, l'obligation de placer la façade des bâtiments dans la continuité de celles des bâtiments voisins existants). La marge d'appréciation peut être plus large et laisser le choix de la solution permettant d'assurer le respect de la règle (par exemple l'obligation de tenir compte, dans la conception de la façade, du rythme du bâti ancien environnant). Le Conseil d'État admet même l'édiction de règles qualitatives très générales[50]. Bien qu'extérieures au règlement *stricto sensu*, les OAP, opposables aux utilisateurs du sol, sont une modalité particulière de réglementation qualitative, prenant généralement la forme de « schémas d'aménagement », qui manifestent un fort volontarisme urbain tout en offrant une grande souplesse de mise en œuvre. Quelles que soient ses modalités d'expression, la règle qualitative, qui met en exergue les objectifs d'urbanisme poursuivis

---

[47] A cet égard, le nouvel article L. 123-1 (alinéa 1er) issu de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 est explicite : chaque partie du PLU, et notamment les OAP et le règlement, *« peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques »*. Même si ce texte a le défaut de présenter le dessin comme un accessoire de l'écrit, il constitue cependant une reconnaissance législative de la portée réglementaire des documents graphiques des OAP et du règlement.

[48] Zones U, AU, A et N.

[49] Emplacements réservés, espaces boisés classés, secteurs de limitation temporaire de la constructibilité du a de l'article L. 123-2.

[50] Ont ainsi été validées les dispositions des articles UV8 et N8 du PLU de Paris selon lesquelles *« l'implantation de toute construction, installation et ouvrage doit permettre son insertion harmonieuse dans le paysage environnant » (CE 18 juin 2010, Ville de Paris, req. n° 326708, Rec.).*

sans préjuger *a priori* de la manière exacte dont doivent être utilisés les terrains, doit nécessairement être « prolongée » au stade de l'instruction en fonction de chaque cas.

Même si la règle qualitative demeure, fondamentalement, une servitude, c'est-à-dire une limitation du droit de propriété, son application n'est pas, comme celle de la règle quantitative, un travail abstrait et purement administratif de vérification d'une concordance, mais un véritable exercice d'urbanisme. Là réside peut-être la difficulté, cette tâche impliquant une réflexion politique et une ingénierie et qui ne sont pas toujours possibles dans l'étroit cadre communal.

L'idée est très répandue que les règles qualitatives, et donc appréciatives, sont génératrices d'insécurité juridique. C'est sans doute exact quand elles sont énoncées en termes très généraux, puisqu'elles n'indiquent alors pas suffisamment clairement l'objectif attendu, et confèrent ainsi à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme un pouvoir amplement discrétionnaire, susceptible de dégénérer en abus. En revanche, s'agissant des règles qualitatives exprimant avec suffisamment de précision les objectifs à atteindre, il n'est pas évident qu'elles soient facteur d'insécurité juridique[51]. Du reste, comme il a été dit, les règles quantitatives, dont l'application n'est pas toujours aussi aisée qu'il ne paraît de prime abord, sont loin d'offrir toute garantie de sécurité juridique.

Toujours est-il que, dans le cadre du code de l'urbanisme actuel, les rédacteurs des documents locaux d'urbanisme disposent d'une large palette de manières de réglementer, donnant, pour chaque aspect du volet « actif » ou « passif » du projet de territoire, le choix du procédé réglementaire le mieux adapté.

Pour autant, les problèmes soulevés dans le cadre de la réflexion sur l'« urbanisme de projet » conduisent à se demander si les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la planification urbaine ne devraient pas être améliorées. En premier lieu, il apparaît qu'élaborer un PLU performant suppose de savoir lire le code entre les lignes, car ses dispositions actuelles ne donnent pas une place très claire au projet et, au contraire, incitent à l'usage généreux de la règle quantitative ; or, en tant que mode d'emploi, le code doit faire œuvre de pédagogie. En second lieu, comme il n'est pas envisageable que les règles précises, notamment métriques, disparaissent totalement des PLU (elles sont dans certains cas utiles voire indispensables), la question se pose de savoir si le code ne pourrait pas intégrer de nouveaux mécanismes de flexibilité.

*   *

Pédagogie du projet

Dans un dessein pédagogique, la présentation, par le code de l'urbanisme, de chacune des parties du PLU pourrait mieux intégrer l'idée que ce document d'urbanisme est tout entier un projet, une ambition pour le territoire qu'il couvre.

---

[51] Il semble en effet que ce type de règle suscite un dialogue en amont entre le maître d'ouvrage et le service instructeur : à propos de l'article 11 des règlements de zone des POS et des PLU, traditionnellement composés de nombreuses règles qualitatives, un rapport du Conseil général de l'environnement et de l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine considère que ce dialogue en amont *« explique le faible taux de refus d'autorisation de construire comme la rareté du contentieux centré sur l'article 11 » (Fr. Wellhoff et J.-M. Pérignon, Influence sur la qualité architecturale de la réglementation issue des documents d'urbanisme : du bon usage de l'article 11 des plans locaux d'urbanisme, CGEDD/IGAP mars 2010, p. 3)*. Cela tient sans doute aussi à la nature même de la règle qualitative, qui exprime moins un droit susceptible d'être revendiqué devant le juge – le droit pour le propriétaire de construire jusqu'à telle hauteur ou jusqu'à concurrence de telle SHON, le droit pour les tiers d'exiger que cette hauteur ou cette SHON maximale ne soit pas dépassée – que l'expression d'une préoccupation d'urbanisme à mise en œuvre variable, dont les conditions de respect sont moins facilement discutables devant le juge.

S'agissant du PADD, cœur du PLU, son contenu, bien que précisé par la loi *Grenelle II*, demeure énoncé de manière flottante et donc peu compréhensible[52]. Surtout, sa portée à l'égard des autres parties du PLU n'est pas très claire. En effet, le PADD n'entretient pas le même rapport avec les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qu'avec le règlement *stricto sensu* : les premières doivent « respecter » le PADD[53] alors que le second doit seulement être « en cohérence » avec le PADD[54]. Cette différence terminologique laisse entendre que le règlement peut n'entretenir qu'une relation assez lointaine avec le PADD, alors qu'il conviendrait, dans une optique plus dynamique d'« urbanisme de projet », que tant les OAP que le règlement soient chargés d'assurer sa « mise en œuvre » et ne puissent aucunement s'en éloigner. D'une telle relation juridique de « mise en œuvre » découlerait, à certains égards, l'obligation de continence réglementaire et, à d'autres, l'obligation de réglementer.

S'agissant des OAP, et plus précisément de leur volet « aménagement »[55], l'énoncé de leur contenu n'est pas non plus très satisfaisant[56]. Par ailleurs, la relation entre OAP et règlement *stricto sensu* n'est pas précisée : les deux documents sont-ils simplement complémentaires ou sont-ils dans une relation de subordination l'un à l'égard de l'autre ? Un récent arrêt du Conseil d'État a mis en évidence la nécessité d'une clarification[57]. Ne faudrait-il pas admettre que, de la même manière que les OAP et le règlement devraient assurer la « mise en œuvre » du PADD, le règlement devrait aussi assurer la « mise en œuvre » des OAP ? Plus fondamentalement, on peut se demander s'il est pertinent de maintenir la dissociation entre les deux parties à portée réglementaire du PLU : OAP et règlement *stricto sensu*[58].

---

[52] *C. urb., art. L. 123-1-3 : « Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. / Le projet d'aménagement et de développement durables arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. / Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ».* De multiples interrogations se posent : quelle est la différence entre ce que le PADD *« définit »* (alinéa 1), ce qu'il *« arrête »* (alinéa 2) et ce qu'il *« fixe »* (alinéa 3) ?; quelle est la différence entre les *« orientation générales des politiques… »* (alinéa 1) et les *« orientations générales concernant… »* (alinéa 2) ?; quelle est la différence entre *« politique d'aménagement »* et *« politique d'urbanisme »* ?; pourquoi certains thèmes sont-il énoncés de manière neutre *(« aménagement », « équipement », « habitat », « transports »…)* et d'autres sous forme d'objectifs *(« préservation ou remise en état des continuités écologiques », « développement des communications numériques »…),* en redondance imparfaite et incomplète avec l'article L. 121-1 ?; etc.

[53] *C. urb., art. L. 123-1-4, al. 1.*

[54] *C. urb., art. L. 123-1-5, al. 1.*

[55] Depuis la loi *Grenelle II*, outre le volet « aménagement », les OAP des PLU intercommunaux comportent un volet « habitat » tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) et, sauf exception, un volet « transports et déplacements » tenant lieu de plan de déplacements urbains (PDU). Cette fusion pose de nombreuses questions.

[56] C. urb., art. L. 123-1-4, 1. : *« En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. / Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. / Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. / Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ».* On observe que l'énumération des thèmes concernés par les AOP n'est en concordance ni avec celle de l'article L. 123-1-4 (PADD), ni avec l'énumération de l'article L. 121-1.

[57] *CE 26 mai 2010, Dos Santos, n° 320780.* Dans cet arrêt, le Conseil d'État considère que la délimitation d'une « zone verte » par les orientations d'aménagement d'un PLU n'a pas pour effet de rendre inconstructibles les terrains concernés. L'interprétation de l'arrêt est malaisée : le classement en « zone verte » est-il inopposable parce qu'il est trop imprécis ?; ou parce que le règlement (qui classait le terrain litigieux en AU) prévaut sur les orientations d'aménagement ?; ou encore parce que ces dernières ne peuvent comporter une contrainte que le règlement est susceptible d'édicter (espace boisé classé, zone N…) ?

[58] Pourquoi ne pas envisager que le PLU ne contienne qu'un seul document à portée réglementaire, dont la partie graphique (documents graphiques) intègrerait les « schémas d'aménagement » qui constituent le cœur des OAP, et dont

S'agissant du règlement, il serait utile de réécrire les dispositions décrivant son contenu. À la fastidieuse énumération actuelle des règles susceptibles d'y figurer pourrait être substituée une définition de ses objets principaux : la vocation générale des sols ; les conditions de desserte[59] des terrains destinés à muter et en particulier à être construits ; les conditions d'utilisation des terrains et en particulier les caractéristiques des constructions[60]. La facultativité (y compris pour les règles de prospect) pourrait être généralisée, sauf peut-être pour la définition de la vocation générale des sols. Par ailleurs, le code pourrait préciser qu'une règle écrite ou graphique ne peut être édictée qu'autant qu'elle contribue à assurer la « mise en œuvre » du PADD et, le cas échéant, des OAP.

* *

Flexibilité dans l'application

Au-delà d'une utile réécriture des dispositions du code relatives au contenu et à la portée du PADD, des OAP et du règlement, des évolutions plus fondamentales pourraient être envisagées pour donner une plus grande flexibilité au PLU, afin que les exigences du projet qu'il porte puissent toujours être préférées à l'application stricte des règles quantitatives, voire qualitatives, qu'il contient, lorsque, dans certaines circonstances, elles apparaîtraient inadaptées.

La souplesse du PLU peut en effet résulter de la manière même dont sont conçues les règles, mais aussi de la manière dont elles sont appliquées.

Pour donner une certaine souplesse aux règles locales d'urbanisme, une voie pourrait consister à reconnaître la possibilité pour les auteurs des PLU d'édicter des normes qui auraient valeur de simples directives au sens de l'arrêt *Crédit foncier de France*[61]. La règle, qui pourrait alors être très précise, serait cependant seulement indicative : elle déterminerait *a priori* ce qui est souhaitable, tout en admettant dès l'origine qu'il puisse parfois être nécessaire de s'en écarter dans l'intérêt dûment justifié d'un bon urbanisme. La flexibilité de la règle-directive est donc assumée dès le stade de sa conception[62]. Les auteurs du plan d'urbanisme pourraient choisir celles des règles – par exemple celles d'un cahier de prescriptions architecturales – qu'ils souhaitent soumettre au régime des directives. L'avantage du régime de la directive est qu'il offre aux auteurs des PLU une solution intermédiaire entre celle consistant à édicter des règles précises, au risque d'une rigidité excessive face à la variété des projets venant à se présenter, et celle consistant à ne pas réglementer ou à réglementer très souplement, au risque de perdre la maîtrise de ce qui va se faire.

---

la partie écrite (règlements de zones) intègrerait, sous forme de règles principalement qualitatives, les orientations écrites accompagnant souvent ces schémas. Une telle intégration offrirait à la fois la garantie d'une parfaite cohérence réglementaire et celle d'une bonne lisibilité du projet. Il faut cependant reconnaître qu'il existe deux obstacles à ce rapprochement. D'une part, en prévoyant que les OAP tiendraient lieu, dans certains cas, de PLH et de PDU, la loi *Grenelle II* les a plutôt éloignées du règlement qu'elle ne les a rapprochées. D'autre part, les OAP sont actuellement opposables en termes de compatibilité alors que le règlement l'est en termes de conformité ; si l'on admet que cette distinction a un sens (contra : *J.-P. Lebreton, La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJDA 1991, p. 491)*, l'intégration conduirait à ce que la totalité de l'unique document réglementaire du PLU s'impose dans un rapport de conformité.

[59] Il convient d'entendre ici le mot « desserte » dans un sens large : desserte par les VRD, bien sûr, mais aussi desserte par les réseaux de transport collectif structurants, ainsi que par les divers équipements et services publics (administratifs, scolaires, sanitaires, sociaux, sportifs, postaux, etc…).

[60] Lors du séminaire *Urbanisme de projet*, les 26-27 mai 2011, a été proposée une *« architecture du PLU rénovée »*, autour de quatre thèmes : 1/ *« Usage du sol et ses fonctions économiques, sociales et environnementales »*, 2/ « Fonction de continuité écologique », 3/ *« Prescription de voirie et réseaux divers »*, 4/ *« Formes urbaines »* (V. les documents issus de ce séminaire sur *www.developpement-durable.gouv.fr)*. On peut se demander, d'une part, si le thème 2/ ne constitue pas un aspect du thème 1/ et, d'autre part, si le thème 3/ ne pérennise pas une conception technicienne réductrice de l'idée de desserte.

[61] *CE Sect. 11 déc. 1970, Crédit foncier de France, n° 78880.*

[62] À cet égard, la directive s'apparente à la règle qualitative (V. *supra*).

Une autre piste pour donner plus de flexibilité à la règle locale d'urbanisme serait la réintroduction de la faculté pour l'Administration d'octroyer des **dérogations**, afin de pallier, lorsqu'ils se font jour, les inconvénients pouvant résulter de sa stricte application[63]. Le mécanisme de la dérogation se distingue de celui de la directive : alors que la flexibilité est inhérente à la directive, elle n'est, dans le système de la dérogation, qu'un moyen de faire face à des difficultés ponctuelles qui n'avaient pas été envisagées au moment de l'édiction de la règle d'urbanisme.

La dérogation aux règles d'utilisation du sol a des origines anciennes[64]. Faute d'un rigoureux encadrement législatif ou jurisprudentiel, la faculté pour l'autorité administrative d'accorder des dérogations a été très utilisée dans les années 1950 et 1960. Il est résulté de cette banalisation des dérogations un sentiment d'arbitraire administratif et d'inégalité.

Une circulaire de 1972 a tenté d'endiguer le phénomène dérogatoire en condamnant *« les écarts anormaux avec le droit applicable »*[65], mais, faute d'indiquer clairement la finalité du pouvoir de déroger, elle ne pouvait provoquer un infléchissement significatif des pratiques. Finalement, la loi du 31 décembre 1976 a tranché : si elle n'a pas remis en cause la faculté de déroger aux règles de prospect du règlement national d'urbanisme (RNU)[66], elle a en revanche choisi d'interdire toute dérogation aux règles des plans d'urbanisme, à l'exception des dérogations qualifiables d'« adaptations mineures », qui répondent à des conditions extrêmement restrictives[67]. Pour contrer cette rigueur, la jurisprudence[68] puis la loi[69] ont ouvert quelques brèches supplémentaires dans le principe d'interdiction de déroger.

L'extrême étroitesse du champ d'application de ces mécanismes dérogatoires montre que la dérogation demeure un tabou. Pourtant, quelques années avant que la loi du 31 décembre 1976 ne

---

[63] Dans la circulaire du 17 mars 1972 *relative à l'application des règlements d'urbanisme*, la dérogation apparaît comme un remède à la rigidité des plans d'urbanisme : il s'agit de faire face aux *« difficultés »* occasionnés par leur application, et notamment d'écarter les règles *« trop contraignantes »* ou *« complexes »*, de tenir compte du fait que ces règles *« conduisent parfois à des compositions [urbaines ou architecturales] critiquables »* et que dans certains cas *« il est nécessaire de […] dépasser »* les plafonds fixés *(Circ. 17 mars1972, JO 9 avr. 1972, pp. 3747-3748).*

[64] D. 27 juillet 1859 *portant règlement sur la hauteur des maisons, les combles et les lucarnes* dans la ville de Paris, art 5 (reproduit *in Société centrale des architectes, Manuel des lois du bâtiment, vol. II, Ducher, 2e éd. 1879, p. 638).*

[65] *Circ. 17 mars 1972 relative à l'application des règlements d'urbanisme, préc.*

[66] Selon l'article R 111-20 du code de l'urbanisme : *« Des dérogations aux règles édictées dans la présente sous-section peuvent être accordées par décision motivée de l'autorité compétente ».* Le décret du 20 août 2007 relatif aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense, qui a intégré au RNU des règles de prospect adaptées au développement du quartier d'affaires de La Défense, a prévu la faculté d'y déroger : *« une implantation différente des constructions peut être autorisée pour permettre la construction d'un immeuble enjambant le domaine public, pour les opérations de reconstruction après démolition, pour tenir compte de l'implantation des immeubles de grande hauteur existants ou pour imposer une implantation des nouveaux bâtiments dans le prolongement des constructions existantes »* (*C. urb., art. R. 111-24-2, al. 5).*

[67] C. urb., art. L. 123-1-9, al. 1 : *« Les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes ».*

[68] Le Conseil d'État a en effet reconnu la régularité des dispositions des plans d'urbanisme qui, d'une part, fixent une distance d'implantation par rapport aux limites séparatives, et, d'autre part, écartent l'obligation de respecter cette distance lorsque le voisin a donné sont accord *(CE 15 mai 1987, Cne de Mesnil-Esnard, n° 65951)*. Il y a donc bien dérogation aux règles d'urbanisme, mais avec une étonnante particularité : la dérogation est consentie non par l'autorité administrative mais par… le voisin, et cela non dans l'intérêt général mais dans l'unique intérêt privé de celui qui veut construire… Cette jurisprudence est donc très contestable.

[69] C. urb., art. L. 123-, al. 3 à 5 : des dérogations aux règles du plan d'urbanisme peuvent être accordées *« pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle », « pour permettre la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques »* et *« pour autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant ».* Ces évolutions législatives, qui datent respectivement de 2003, 2004 et 2009, répondent donc à des préoccupations d'intérêt général. Jean-Pierre Lebreton, tout en observant que *« ces microfissures n'entam[ent] pas véritablement le principe [d'interdiction de déroger] »* estime cependant qu'*« elles sont révélatrices de ce qui peut apparaître comme un besoin, peut-être annonciateur d'un élargissement du pouvoir de déroger » (Réforme législative de 2009 et flexibilité de la règle locale d'urbanisme, préc, p. 67).*

limite drastiquement la possibilité pour l'autorité administrative de déroger aux dispositions des plans d'urbanisme, le Conseil d'État, dans l'arrêt d'assemblée *Ville de Limoges* du 18 juillet 1973, avait rigoureusement encadré le pouvoir de déroger, afin d'éloigner le risque d'arbitraire. Selon cet arrêt : *« une dérogation aux règles prescrites par un règlement d'urbanisme ne peut légalement être autorisée que si les atteintes qu'elle porte à l'intérêt général que les prescriptions du règlement ont pour objet de protéger ne sont pas excessives eu égard à l'intérêt général que présente la dérogation »*[70]. Les conditions posées par l'arrêt *Ville de Limoges* sont donc très rigoureuses, de sorte que les dérogations aux règles locales d'urbanisme doivent demeurer, sinon exceptionnelles, du moins peu fréquentes. Ajoutons que le Conseil d'État prévient d'autant mieux le risque d'arbitraire qu'il a par ailleurs admis que le respect du principe d'égalité suppose que les motifs retenus pour accorder une dérogation à certains demandeurs ne peuvent pas être écartés pour des demandeurs ultérieurs[71].

En définitive, le pouvoir de déroger n'est pas celui de distribuer arbitrairement des faveurs à tel ou tel constructeur ou aménageur, mais celui de servir au mieux l'intérêt général (et plus précisément l'intérêt d'un bon urbanisme) en écartant la règle d'urbanisme inadaptée. Dès lors, est-il pertinent de maintenir, dans le code de l'urbanisme, la quasi-interdiction de déroger aux dispositions des plans d'urbanisme ?

S'il n'est pas illégitime de poser la question, il faut toutefois réfléchir aux conditions qui devraient alors encadrer la dérogation.

Tout d'abord, elle ne paraît envisageable que pour les règles quantitatives et éventuellement pour les règles qualitatives très précises (en particulier certaines règles d'esthétique : coloris, matériaux interdits ou imposés, types de volets ou de fenêtres admis…)[72]. La dérogation aux normes souples d'orientation devrait en revanche être exclue sous peine de replonger dans un univers de non-droit.

Ensuite, la dérogation doit être encadrée par de solides garanties procédurales. À cet égard, une distinction doit être faite entre les dérogations « mineures » et les dérogations plus importantes.

S'agissant des premières, d'ores et déjà admises sous l'appellation d'« adaptations mineures » (V. *supra*), il ne paraît pas utile de compléter par d'autres garanties l'actuelle exigence de motivation[73]. Il pourrait même être pertinent de desserrer les conditions de fond, tellement restrictives[74] que le mécanisme existant n'offre pas en pratique de véritable flexibilité à la règle locale d'urbanisme.

S'agissant des dérogations autres que « mineures », elles ne devraient pouvoir être admises par le code que si des garanties procédurales y sont parallèlement introduites. Outre l'obligation d'une motivation rigoureuse, consistant à justifier, dans la ligne de l'arrêt *Ville de Limoges*, que l'intérêt

---

[70] *CE Ass. 18 juill. 1973, Ville de Limoges, n° 86275.*

[71] *CE 10 juil. 1995, Contremoulin, n° 147212, Rec. : « en refusant, sans justification tirée d'un autre motif, d'examiner sa demande et en ne faisant pas application à cette demande d'un critère retenu pour accueillir d'autres candidatures à une dérogation [à la carte scolaire], l'inspecteur d'académie a méconnu le principe d'égalité de traitement des usagers du service public de l'enseignement ».* En matière de dérogations, le précédent administratif est donc une source de droit. Un récent arrêt a cependant précisé que *« l'autorité administrative peut, sans méconnaître le principe d'égalité, modifier les critères, notamment géographiques, sur lesquels elle fonde cette appréciation, lorsqu'un intérêt général en relation avec les objectifs de la législation en cause le justifie » : CE 30 déc. 2010, Min. Logement c/ Durozey, n° 308067, Rec.*

[72] Il pourrait appartenir aux auteurs du PLU d'indiquer celles de ses dispositions auxquelles il sera possible de déroger. En effet, comme les règles du PLU doivent être au service du projet de territoire, la possibilité d'y déroger doit logiquement être prévue par les auteurs du PLU en fonction de ce projet. Notons à cet égard que la faculté pour un propriétaire de ne pas respecter les règles de prospect en concluant (ou en obtenant du juge) une « servitude de cour commune » s'analyse comme une dérogation, qui devrait, dans la même logique, être expressément prévue par le PLU. Or, lors du séminaire *Urbanisme de projet* des 26 et 27 mai 2011, il a été envisagé de confirmer les pratiques actuelles en consacrant légalement *« la possibilité de se prévaloir d'une servitude de cour commune, même en l'absence de mention dans un document d'urbanisme »* (V. les documents issus de ce séminaire sur www.developpement-durable.gouv.fr)…

[73] *C. urb., art. R. 424-5.*

[74] Actuellement, les adaptation mineures doivent être justifiées par « *la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes » (C. urb., art. L. 123-1-9, al. 1).*

général du projet prime l'intérêt général qui avait motivé la règle à laquelle il est dérogé, il conviendrait que les dérogations ne soit accordées que de manière transparente et concertée[75], et qu'elle fasse l'objet, le cas échéant, d'une évaluation environnementale[76].

*   *

Pour conclure, si la qualité des plans d'urbanisme, c'est-à-dire leur aptitude à promouvoir un véritable projet de territoire, dépendra en grande partie d'un renouvellement des pratiques, lequel pourrait être favorisé par certains ajustements du code de l'urbanisme, il faut bien cependant prendre conscience qu'elle se heurtera à deux difficultés majeures, d'ailleurs liées : la faible pertinence des territoires communaux et le manque de moyens.

Sur le premier point, il est évident que tant que les plans d'urbanisme demeureront de la compétence des micro-communes issues du découpage territorial de 1790, l'amélioration significative de la qualité des plans d'urbanisme paraît illusoire. L'occasion législative de décider du principe de l'intercommunalité du PLU n'a cependant pas été saisie : en dépit des conclusions du Grenelle de l'environnement, la loi *Grenelle II* du 12 juillet 2010 se contente de manifester une préférence pour le PLU intercommunal mais ne l'impose pas ; la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* élude aussi la question.

Sur le second point, il apparaît qu'un PLU porteur d'un véritable « urbanisme de projet » mobilise nécessairement des ressources importantes, et cela non seulement pour son élaboration ou sa révision, mais aussi pour son suivi : les règles qualitatives doivent en effet être « prolongées » au stade de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, ce qui suppose de disposer d'un service instructeur décentralisé, connaissant bien le territoire et le projet porté par le plan d'urbanisme, ainsi que de personnes chargées d'observer les difficultés rencontrées dans l'application du plan, d'étudier et de conduire les adaptations qui apparaissent nécessaires, et de réaliser le bilan triennal prévu par l'article L. 123-12-1 du code de l'urbanisme.

Le développement de l'intercommunalité est sans doute la seule solution au double problème de l'échelle géographique pertinente et des moyens.

Ce pré-rapport a été rédigé par Gilles Godfrin, maître de conférences au CNAM, dans le cadre d'un groupe de travail constitué au sein du GRIDAUH, présidé par Etienne Fatôme, professeur émérite à l'Université Paris I et comprenant Gladys Chassin, chargée de la coordination juridique à la Direction de l'urbanisme à la Mairie de Paris, Henri Jacquot, professeur émérite à l'Université d'Orléans, Yves Jégouzo, professeur émérite à l'Université Paris I, Jean-Pierre Lebreton, professeur à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Soazic Marie, maître de conférences et Michèle Raunet, notaire.

[75] Les principes constitutionnels d'information et de participation reconnus par l'article 7 de la Charte de l'environnement paraissent d'ailleurs s'opposer à ce que des projets fortement dérogatoires aux règles du PLU puissent être autorisés.

[76] Conformément à la directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 *relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.*